



Texto Para Discussão
Número 26

**Crise Fiscal em Município:
Indicadores e Instrumentos**

Carlos A. C. Ribeiro

Abril - 1.993

Departamento de Economia

FEGV
EAE SP

O objetivo deste artigo é desenvolver um conjunto de indicadores denominado Sistema Preventivo (*Early Warning System*) que permita diagnosticar a crise antes de sua manifestação aguda, atuando sobre o processo antecipadamente. Com base nesses indicadores é possível definir estratégias que permitam agir de modo a deter o processo e prevenir o esgotamento fiscal. Em outras palavras, por tratar-se a crise fiscal de um processo estrutural, é possível submeter o município a um tratamento preventivo. Pretende-se também discutir os instrumentos que podem ser utilizados pelos municípios no caso de estarem enfrentando uma crise fiscal.

A segunda seção do artigo descreve as variáveis que causam e condicionam o processo e a manifestação aguda de crise fiscal. A terceira seção desenvolve os indicadores analíticos por meio dos quais será possível detectar de modo antecipado um processo de emergência fiscal, ou seja, o sistema preventivo. Na mesma seção, aplica-se o sistema preventivo descrito à cidade paulista de São José dos Campos, para o período de 1980 a 1990, e avalia-se a situação fiscal da cidade. A quarta seção descreve estratégias e políticas que permitirão agir sobre o processo de crise a fim de revertê-lo e evitar sua evolução.

2. Causas e Condicionantes

A crise fiscal, concebida como o resultado de um processo estrutural, tem estreita relação com as realidades sócio-econômica, política, organizacional e financeira de um município. A grosso modo, é possível categorizar os fatores envolvidos com a crise fiscal como causas e condicionantes.

Entre as causas mais comumente apontadas² tem-se o declínio e estagnação econômicos, que têm implicações sobre o volume de receita arrecadada e transferida ao município; o aumento populacional, que determina aumento sensível da demanda por serviços públicos básicos; e o nível de sofisticação administrativa e financeira da qual os administradores municipais dispõem.

². Para uma discussão sobre as causas da crise fiscal veja Cahill (1982), Inman (1983), Weinberg (1984), Morgan & Passer (1986), e Clark & Walter (1987).

Estas variáveis determinam o primeiro passo rumo a uma emergência financeira: dependendo da combinação existente entre estas variáveis, bem como da intensidade com que se apresentarem, o processo será mais ou menos longo, mais ou menos doloroso.

O declínio econômico

O enfraquecimento da economia é apontado como o principal fator³ que conduz à insolvência fiscal. Entre os efeitos negativos do declínio econômico aponta-se:

- a) a redução da receita tributária municipal;
- b) a redução da receita transferidas ao município por outras esferas do Governo.

A interrupção no fluxo de transferências intergovernamentais, sejam federais ou estaduais, tende a fazer diferença significativa para as finanças municipais, principalmente para aqueles municípios cujos recursos orçamentários provêm em grande parte desta fonte. No Brasil, no caso de municípios com pequena população e baixo nível de receitas próprias, as transferências federais são a principal fonte de recursos orçamentários, sendo a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) o mais importante dos repasses. No caso de municípios com maior população e base econômica mais complexa, as transferências estaduais são muito significativas, principalmente a cota-parte do ICMS. Deste modo, o declínio econômico, a nível local ou nacional, com conseqüente queda do valor adicionado, afetam os municípios maiores (em termos de população), e com uma base econômica mais complexa, na medida em que há queda da atividade econômica. O declínio econômico afeta os municípios mais pobres na medida em que ocorre uma diminuição do montante dos fundos federais⁴:

- c) o aumento da necessidade de despesas com serviços públicos e investimentos, pelo aumento da demanda social:

³. Veja, por exemplo, Inman (1983) e Weinberg (1984).

⁴. Sobre a dependência dos diversos tipos de municípios de transferências intergovernamentais, veja FINANÇAS (1990).

d) a maior pressão dos contribuintes, que dispõem de menor liquidez, recursos e disposição para atender a seus compromissos tributários.

A variação demográfica/populacional

A variação populacional determina mudanças significativas na estrutura fiscal, social, econômica e política de qualquer município. Num primeiro momento, um aumento populacional significa aumento na demanda por serviços sociais de todos os tipos, principalmente na ausência de Planejamento Urbano. O aumento populacional irá determinar uma queda na receita per capita do município.

O aumento populacional significa também uma mudança nas relações do município com a comunidade: novos setores são incorporados à arena política com reflexos sobre a apropriação dos serviços públicos e distribuição de poder entre os grupos. Ademais, tal fator implica em realocação de recursos orçamentários e na necessidade de uma nova política fiscal para eventual incorporação desta população na estrutura fiscal.

Por outro lado, um declínio da população local certamente determinará uma diminuição tanto da receita como da despesa municipal. O decréscimo da receita deve-se ao encolhimento da base tributária; no lado da despesa, haverá uma redução da demanda por equipamentos sociais, conseqüentemente reduzindo as necessidades de gastos de investimento. Supõe-se, entretanto, que a queda de receita não seja contrabalançada pela queda nas despesas, resultando num efeito líquido negativo para o município. Ademais, a diminuição da população local, cuja uma das causas pode ser o desaquecimento da economia local, aprofunda o declínio econômico na medida em que determina a diminuição da oferta de mão de obra, do nível de serviços prestados, transações comerciais, etc. Uma variação demográfica de médio/longo prazo, como a alteração do perfil demográfico, ou "envelhecimento" da população, pode causar o mesmo efeito de queda de receita, além de haver a possibilidade de necessidade de aumento com gastos sociais.

A queda da receita dos tributos também pode ser causada intencionalmente, por política fiscal. As políticas fiscais podem vir a diminuir a base tributária de modo permanente ou temporário, como isenção de impostos ou mudança de alíquotas de

tributos. Por exemplo, o prefeito da cidade de Cleveland, em Ohio (EUA), diminuiu as alíquotas do imposto sobre a propriedade em 1970, num esforço para induzir a população a apoiar um aumento do imposto de renda local. Ocorreu que o aumento não foi aprovado, e as receitas provenientes do imposto sobre a propriedade declinaram de US\$ 40 milhões em 1970 para US\$ 23 milhões em 1971.

O grau de sofisticação financeira

A terceira causa é a ausência de uma administração fiscal e financeira consistentes ou com certo grau de sofisticação: tal têm sido frequentemente apontada como uma causa potencial do processo*. Entende-se como práticas administrativas e financeiras inconsistentes, arcaicas e inadequadas a manutenção de registros financeiros incompletos ou imprecisos, a superestimação da receita, a realização de gastos sem cobertura, o abuso da autoridade de endividamento, métodos de arrecadação ineficientes, ou falhas no controle de custos. Essas práticas introduzem ineficiências e reduzem o raio de ação do executivo público. No limite, práticas como o abuso do endividamento e falhas no controle de custos podem efetivamente comprometer a saúde financeira do município, a ponto de não conseguir lidar com diversos imprevistos ou mesmo problemas cotidianos.

A sofisticação administrativa e financeira está relacionada com o conhecimento ou disponibilidade de instrumentos e indicadores analíticos para lidar e resolver questões relativas à administração e às finanças municipais. Quanto maior o conhecimento por parte dos administradores de indicadores e práticas gerenciais e analíticas, maior será a possibilidade de detectar uma crise fiscal em curso. O grau de sofisticação financeira e administrativa de um município deve ser entendida como a extensão em que cidade empreza procedimentos tais como a previsão de receitas, medidas de desempenho, elaboração de relatórios financeiros e contábeis e análise do impacto do desenvolvimento econômico (Morgan & Panmer, 1986:79).

Há uma discussão acerca da superioridade da influência deste fator, sofisticação administrativa, sobre a crise fiscal, em detrimento do fator declínio econômico. Segundo os resultados de uma análise conduzida por Clark & Walter (1987), os efeitos de um

*. Essa é a conclusão de um relatório elaborado em 1973 pela Comissão Americana de Relações Intergovernamentais (ACIR) (Weinberg, 1984:39).

ambiente econômico desfavorável podem ser amenizados pelas práticas de administração sofisticadas, tendo estas maior importância na determinação da crise fiscal do que as mudanças no ambiente econômico.

"... cities with a more professional (...) and a high score on the administrative sophistication and power index will have less fiscal strain than corresponding municipalities because more proficient administrators should be able to attenuate the fiscal effects of pressures emanating from the socioeconomic environment" (Clark & Walter, 1987:103)

A ausência de sofisticação administrativa determinará a) maior probabilidade de aceleração do processo de crise, portanto menor probabilidade de detecção do processo e b) condicionará as políticas de que o município lançará mão para responder à crise fiscal. A falta de conhecimento de instrumentos de gestão financeira pelos administradores compromete a eficácia e eficiência dos processos de detecção prematura da crise e, mais grave, das soluções elaboradas para lidar com a crise.

Variáveis condicionantes

As variáveis condicionantes determinarão o modo como o município irá lidar e resolver a questão, e devem ser levadas em conta na medida em que possuem as chaves para o equacionamento do problema.

A cultura política do município condiciona em grande medida o tipo e a extensão das respostas à crise fiscal. A percepção dos chefes do executivo acerca dos gastos influi na medida em que sua percepção condiciona o nível de gastos de um município, e o nível de endividamento. Em Nova York, antes da crise fiscal que abalou a cidade em 1975, sua liderança política era conhecida como propensa a gastos (*pro-spending*): gastava mais do que as finanças municipais podiam ou do que a comunidade realmente necessitava*.

Algumas culturas políticas geram altos níveis de despesa, enquanto outras mantêm o nível de despesas baixo. As culturas políticas que preferem manter um baixo nível de gastos têm um estilo administrativo distinto, que enfatiza a administração despolitizada por profissionais, o que promove maior eficiência

*. Sobre a crise de Nova York, veja Beck (1987).

no fornecimento de serviços e introdução de técnicas de monitoração financeira para um sistema preventivo (Clark & Walter, 1987:91-92).

O tipo de administração financeira é um indicador da cultura política do município: está relacionada a fatores como visão ou percepção da liderança política, dos grupos de interesse organizados, e preferências da elite local. Alguns municípios tendem a ter sua burocracia mais profissionalizada, enquanto outros não se importam com isso.

O comportamento dos administradores públicos e políticos em relação à responsabilidade perante o saneamento das finanças do município também é um fator de cultura política, e deve ser levado em conta, pois determinará certas tendências relativamente a gastos e endividamento. Assim, governos populistas tendem a adotar certas práticas que podem comprometer as finanças públicas de modo mais acentuado do que aqueles governos que adotam postura conservadora na gestão financeira do município.

Outro fator de cultura política é o nível de politização e organização da sociedade local: é importante na medida em que a população interferirá mais ou menos em processos locais, como a mobilização pelo aumento de certo serviço municipal, resistência a um plano de corte de gastos com dispensa de pessoal, inadimplência ou impetramento de ações contra o município pelos aumentos de tributos, etc.

Em resumo, a crise fiscal é um processo cujo encaminhamento depende de variáveis exógenas, como a recessão, inflação, diminuição de receitas de transferência, etc., e endógenas, como a tendência ao endividamento, entre outras variáveis.

3. Indicadores

A crise fiscal pode ser comparada à evolução de uma doença, com causas, sintomas e quadro clínico bem definidos. A instalação e evolução de um quadro de crise é um processo que leva tempo: contudo, a agudização do processo é de fácil detecção por meio de alguns sintomas: o estrangulamento de caixa, a insolvência fiscal, o corte drástico no nível de serviços públicos municipais ou a falta de recursos financeiros para atender a compromissos e dívidas que estão expirando, o que pode ser percebido com

facilidade não só pelos administradores públicos como por toda a comunidade.

A elaboração de um sistema de indicadores que permita captar os sinais de evolução da crise, o chamado sistema preventivo, permeia a discussão sobre crise fiscal. O *design* deste tipo de sistema pode variar segundo diferentes autores⁷, ambientes institucionais e do grau de sofisticação gerencial⁸ do município. De certo modo, pode-se afirmar que o aparecimento de sistemas preventivos e outras medidas de avaliação das finanças urbanas foi estimulado por emergências fiscais das grandes cidades americanas na década de 70, entre elas Nova York (Farnham, 1988:269).

O ambiente institucional reflete-se nas leis que regulam os procedimentos contábeis/fiscais dos municípios. No caso do Brasil, a Lei 4.320 de 1964 define que a receita será operada em regime de caixa e a despesa em regime de competência; vale a pena tecer algumas observações sobre a questão. O regime brasileiro, que diferencia os regimes contábeis da receita e da despesa é considerado conservador, pois determina que só pode ser gastas receitas que estiverem "em caixa", e as despesas podem ser feitas apenas as previstas para o ano de gestão. Assim, o "caixa" público está sempre baixo, o que inviabiliza qualquer tipo de administração financeira.

Nos EUA os municípios podem decidir qual será o regime contábil de suas receitas e despesas: muito municípios americanos, como Cleveland e Columbus, decidiram operar receita e despesa em regime de competência, procedimento recomendado pelo GAAP (*General Accepted Accounting Principles*), após manifestações de crise fiscal em ambas cidades. O fato do regime brasileiro ser

⁷. Veja modelos de Sistemas Preventivos em Weinberg (1984:43), Cahill (1992:92) e Inman (1983:18). Farnham (1988) realiza uma boa discussão a respeito dos índices que foram elaborados para captar as condições financeiras urbanas.

⁸. Os relatórios de variância, por exemplo, são parte de um sistema preventivo bastante sofisticado, adotado pela cidade de Cleveland, nos EUA, a fim de monitorar eventuais problemas de encaixe entre receitas e despesas. O relatório de variância monitora as receitas e despesas numa base mensal: se uma variância negativa é apontada, verifica-se se representa uma tendência, e é real, ou se representa apenas uma diferença temporal entre receitas e despesas. Dependendo do caso, são sugeridas políticas para lidar com o problema.

deste modo ajuda em larga medida a ausência generalizada de administração financeira em qualquer nível do estado.

Desse modo, a elaboração de um sistema preventivo no caso brasileiro deve levar em consideração as restrições legais, os procedimentos contábeis e a disponibilidade de dados* para tal fim.

Os indicadores aqui desenvolvidos visam em última instância detectar prematuramente a ação das variáveis causais apontadas na seção anterior. Assim, os indicadores procuram detectar a variação populacional, o declínio econômico e utilização de técnicas de administração fiscal e financeira não sofisticadas ou arcaicas. Por exemplo, o indicador que apura o diferencial entre receita prevista e receita efetivamente arrecadada procura captar a precisão das técnicas de previsão de receitas, se houver: os saldos orçamentários ao longo do tempo indicarão a correta gestão do orçamento, ano a ano.

Esse sistema será aplicado a cidade de São José dos Campos (SP) com o objetivo de demonstrar o uso dessa ferramenta analítica.

O Sistema Preventivo (Early Warning System)

O conjunto de indicadores denominado Sistema Preventivo tem como objetivo servir de instrumento à administração pública na detecção de problemas fiscais em municípios. Adicionalmente, permite à comunidade verificar de que forma está sendo realizada a gestão do dinheiro público. O sistema preventivo compõe-se de 5 blocos de indicadores: Receitas, Despesas, Posição Operacional, Endividamento, Planta de Capital e Necessidades e Recursos da Cidade. Uma vez que a crise fiscal possui raízes também em problemas de natureza populacional e administrativa, e não somente de ordem econômica-financeira, o Sistema Preventivo deve agregar indicadores de diferentes naturezas: econômicos, financeiros, orçamentários e demográficos. A seguir, discute-se que tipo de informações cada bloco de indicadores fornece ao executivo público.

*. Há indicadores que não podem ser captados por meio de mensuração. Por exemplo, a falta de controle do executivo, ausência de administração financeira e ausência de sistematização da massa de dados, não podem ser detectados por meio de indicadores. No entanto, podem ser observados na estrutura do município.

A) Indicadores de Receita

As receitas determinam a capacidade de um município de prover serviços. Sob condições ideais, as receitas devem crescer a taxas iguais ou superiores aos efeitos combinados da inflação e da pressão pela expansão ou realização de novas despesas. Pela análise dos indicadores de receita pode-se identificar: a) a dependência do município de fontes externas de receita; b) a ineficiência na arrecadação e administração da receita; c) a precisão na estimativa de receitas, essencial para o orçamento e administração fiscal prudentes. Grandes discrepâncias podem indicar declínio econômico, procedimentos ineficientes na arrecadação e técnicas de estimação inadequadas.

B) Indicadores de Despesa

A análise dos indicadores de despesa pretende identificar a) o nível de serviços prestados a comunidade, b) o nível de comprometimento das despesas com manutenção da máquina administrativa, que indicará a flexibilidade do município para ajustar-se a mudanças nas condições econômicas, c) a correta execução orçamentária da despesa, e d) o andamento das finanças da administração indireta, bem como o seu ônus aos déficits do orçamento geral do município.

Idealmente, um município terá uma taxa de crescimento da despesa que não exceda a taxa de crescimento da receita, e terá flexibilidade de despesa máxima para ajustar-se a mudanças na economia.

Uma cidade com custos fixos crescentes será proporcionalmente menos capaz de fazer os ajustes periódicos necessários. Assim, a flexibilidade da despesa é uma medida do grau de liberdade de que a municipalidade dispõe para ajustar seu nível de serviço face a mudanças nas condições políticas, sociais e econômicas.

C) Indicadores de Posição Operacional

A posição operacional refere-se à habilidade em a) manter o orçamento equilibrado em bases crescentes, b) manter reservas para emergências e c) manter recursos para fazer face a pagamentos.

A análise da posição operacional pode ajudar a identificar as seguintes situações: a emergência de déficits operacionais, o declínio nas reservas, declínio na liquidez, controles orçamentários não efetuados ou falhos.

Entre esses indicadores é necessário comentar sobre a necessidade do município dispor de reservas como modo de se proteger em situações de declínio econômico, desequilíbrio de fluxo de caixa e necessidade de créditos adicionais. As reservas deveriam ser constituídas de saldos orçamentários positivos e o município que dispõe deste tipo de fundo de contingência está em melhores condições para enfrentar as consequências de eventos fora de seu controle.

D) Indicadores de Dívida

Um exame da estrutura da dívida pode revelar:

- a) o uso da dívida de curto prazo para financiar operações. Neste caso, o antigo empréstimo é pago com recursos provenientes de um novo empréstimo. Se tal situação se prolongar no tempo, e o volume de dívida pendente aumentar anualmente, isto é sinal de que a dívida operacional está sendo usada para financiar operações - uma posição perigosa e com certeza indicio de problemas financeiros!
- b) a existência de rápidos e grandes aumentos ou decréscimos no serviço futuro da dívida;
- c) queda na flexibilidade de gastos devido ao custos fixos crescentes na forma de serviços da dívida;

Outro método de indicar a habilidade/capacidade de pagamento de uma cidade é considerar o valor do principal e dos juros (serviço da dívida) que a cidade é obrigada a pagar todo ano.

E) Indicadores da Planta de Capital

As cidades em situação de emergência fiscal com frequência adiam a manutenção e reposição de bens de capital do município (pavimentação de ruas, compra de máquinas e equipamentos, etc.) por ser um procedimento relativamente indolor, um modo de reduzir despesas (ou mantê-las baixas) no curto prazo, facilitando o fluxo financeiro. As implicações deste procedimento são

perversas, aumentando a depreciação dos ativos municipais e gerando dívidas para as gerações futuras.

F) Indicadores de Recursos e Necessidades da Cidade

Esses indicadores tem por objetivo indicar as variações na demanda por serviços públicos da comunidade, além de descrever o grau de riqueza da comunidade e de sua capacidade de geração de receitas. Por exemplo, o aumento populacional pode causar um aumento na atividade de negócios, do nível do comércio e da geração de empregos. De modo reverso, uma redução no número de empregos causa a evasão populacional, tendo como consequência mais imediata a redução no nível de comércio e atividade econômica.

Assim, uma avaliação das características demográficas e econômicas locais pode identificar os seguintes tipos de situação:

- a) um declínio da base tributária enquanto medida pela s variações na população, nível de emprego e atividade de negócios;
- b) a necessidade de alterar prioridades dos serviços públicos, dada a mudança na variável populacional e no tipo de desenvolvimento físico dentro da comunidade.

A tabela 3.1 mostra o Sistema Preventivo elaborado para a realidade das finanças públicas dos municípios brasileiros. A disponibilidade de dados dependerá dos registros que os municípios dispõem e do grau de sofisticação de sua administração. *A priori*, espera-se maior dificuldade na obtenção de séries históricas sobre depreciação do ativo fixo do município, da déficit das autarquias e empresas públicas e da taxa de desemprego. Entretanto, dada a importância das informações que fornecem, decidiu-se pela inserção desses indicadores no Sistema Preventivo.

TABELA 3.1

O SISTEMA PREVENTIVO

A) Indicadores de receita
1. Receita orçamentaria per capita
2. Transferencias
3. Transferencias/receitas correntes
4. Dívida ativa/receitas correntes
5. Diferencial entre receita prevista e arrecadada
B) Indicadores de despesa
6. Despesas totais per capita
7. Funcionarios publicos por 100 habitantes
8. Despesas de custeio
9. Despesas de custeio/receitas correntes
C) Indicadores de posição operacional
10. Saldo orçamentário*
11. Déficit das autarquias e empresas publicas
D) Indicadores de dívida
12. Dívida total/ receitas correntes
13. Dívida de longo prazo
14. Dívida de longo prazo per capita
15. Dívida de curto prazo
16. Inversões financeiras*/receitas correntes
E) Indicadores da planta de capital
17. Depreciação
18. Despesas de investimento
19. Despesas de investimento/receitas correntes
F) Indicadores de recursos e necessidades da comunidade
20. População e taxa de crescimento
21. Taxas de emprego local
22. Atividades económica

Notas:

a) variável proxy para reservas

b) variável proxy para serviço de dívida

O caso de São José dos Campos

Até que ponto, a partir da análise dos indicadores de São José dos Campos é possível captar sinais prematuros de crise fiscal? Como a Reforma Constitucional de 88 afetou esses indicadores? Quais as áreas mais problemáticas das finanças deste município? O uso de um Sistema Preventivo permite detectar os primeiros sinais de uma crise, como também identificar as áreas em que as políticas de correção devem concentrar-se. Uma outra possibilidade do Sistema Preventivo é dar indicações acerca de como o setor público municipal tem respondido as demandas de crescimento da cidade e da população.

A análise da evolução dos indicadores¹⁰ de São José dos Campos foi realizada com base num período de 10 anos, de 1980-1990. Sob a hipótese de que os ajustes nas finanças públicas municipais podem ser melhor observados em períodos superiores a 1 ano, optou-se pela análise de períodos sucessivos de 2 anos.

Para fins de objetividade na leitura dos resultados da análise, a evolução dos indicadores é classificada por tipo de evolução. A classificação depende, por sua vez, do conhecimento teórico do analista acerca do comportamento dos indicadores. A grosso modo, é possível convencionar a evolução dos indicadores segundo a classificação abaixo:

- 1 = Muito negativa
- 2 = Negativa
- 3 = Marginal
- 4 = Positiva
- 5 = Muito positiva

Assim, a evolução de um indicador cuja avaliação é negativa (valor 2), ou muito negativa (valor 1), sugere a adoção de uma ação corretiva por parte dos executivos públicos, a fim de evitar a deterioração da situação fiscal.

O exame da evolução dos indicadores de São José dos Campos (Tabelas 4.1 e 4.2) é realizado a seguir e os resultados sugerem que há necessidade de rever políticas e práticas concernentes a alguns desses indicadores.

¹⁰. Os dados financeiros de São José dos Campos foram obtidos nas seguintes publicações: *Perfil Municipal* (Fundação SEADE), *Finanças Públicas Municipais - Execução Orçamentária* (Fundação SEADE), *Informações Básicas Municipais* (IRGE), *Indicadores Financeiros dos Municípios Paulistas (1989)* (Fundação SEADE), *Balancetes Municipais de São José dos Campos*. Não foi possível obter dados sobre a depreciação do ativo fixo, déficit das empresas estatais e autarquias e taxa de desemprego.

TABELA 4.1
Indicadores de Receitas, Despesas e Posição Operacional

A) Indicadores de Receita		(valores em US\$)							
		1980	1982	1984	1986	1988	1990	Avaliação	
Receita operacional por capita		128	132	75	126	117	205	4	
Transferências		23.978.258	27.914.703	15.283.141	38.059.609	25.107.191	66.070.359	4	
Transferências/Receitas Correntes		76,59%	76,56%	72,65%	80,26%	70,61%	75,75%	4	
Dívida Atual/Receitas Correntes		6,16%	5,16%	21,34%	10,14%	39,43%	4,92%	2	
Diferença entre Receita Prevista e At		-6.768.930	4.152.407	-10.134.308	-4.803.314	-25.145.936	-21.552.553	1	
B) Indicadores de Despesa									
		1980	1982	1984	1986	1988	1990	Avaliação	
Despesa Total por capita		138	163	79	159	109	354	2	
Funcionários Públicos por 100 habitantes		ND	ND	ND	132	146	143	4	
Despesas de Capital		20.078.919	33.928.354	16.982.647	33.275.724	45.764.953	98.647.352	2	
Desp de Capital/Receitas Correntes		64,14	93,06	64,86	70,18	111,02	91,40	2	
C) Indicadores de Posição Operacional									
		1980	1982	1984	1986	1988	1990	Avaliação	
Saldo Operacional		-2.608.331	-9.727.141	-932.438	-12.203.952	-21.606.536	-43.920.281	1	

Fontes: Fundação SEADE
IBGE
Balancetes da Prefeitura
Secretaria de Planejamento de São José dos Campos
Secretaria da Fazenda de São José dos Campos

Deflator: Dólar Médio Anual

TABELA 4.2
Indicadores de Dívida, Planta de Capital e Recursos e Necessidades da Comunidade

Alíquotadores de Dívida		Valores em US\$1							
		1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	Avaliação
Dívida Total/Facilidade Corrente (a)		117,17	166,52	129,89	88,62	129,11	86,26	3	
Dívida Fundada (longo prazo)		30.823.561	43.642.378	29.116.769	20.782.800	31.256.176	45.600.037	3	
Dívida Fundada por capital		107	137	82	53	76	103	3	
Dívida Flutuante (curto prazo)		8.067.795	17.074.957	4.893.053	20.816.158	26.114.256	46.418.134	1	
Investimentos Financeiros/Recursos Correntes		4,22	6,24	10,52	4,50	4,52	5,06	4	
E) Indicadores da Planta de Capital									
Despesas de investimento		196,0	1982	1984	1986	1988	1990	Avaliação	
Desp. de investimento/Recursos Correntes		12.958.203	5.067.747	2.535.647	17.600.202	10.858.652	17.542.194	3	
Cinco indicadores de Recursos e Necessidades da Comunidade		39,48	13,88	9,68	37,54	26,82	16,25	3	
F) Indicadores de Recursos e Necessidades da Comunidade									
População (habitantes)		286.007	318.384	354.712	392.237	417.432	442.728	4	
Temas de Crescimento (%)		-	11,32	11,41	10,58	6,44	6,05	4	
Atividade econômica (b)		696.084	833.390	627.056	1.003.067	1.012.469	989.056	4	

Fontes: Fundação SEADE
IBGE
CESP
Balancetes da Prefeitura

Notas:
(a) Fórmula: Dívida Total/Facilidade Corrente x 100
(b) Média do custo de energia elétrica e preço de indústria e comércio em Moquegua

Deflator: Dólar Médio Anual

Indicadores de Receita

Receita Orcamentaria per capita

A receita per capita aumentou 52% mais que o crescimento da população no mesmo período, o que mostra que crescimento das receitas per capita foi mais do que suficiente para acompanhar o ritmo do crescimento populacional; tal fato deve ser considerado um resultado positivo uma vez que o crescimento populacional no período foi de 54%. Deve-se ressaltar que o aumento das receitas no período 80/90 deu-se em grande parte após 1988, devido ao aumento das transferências estaduais definido pela Constituição de 1988, como pode-se observar na Tabela 4.1. (Avaliação 4)

Transferências e Transferências/Receitas Correntes

As transferências registraram aumento bastante significativo, com a variação percentual de aproximadamente 260% na década. Apesar de algumas variações, pode-se notar que a diferença maior ocorre em 1990, quando os municípios já estavam tendo maior participação no repasse de transferências determinado pela Constituição. A maior parte das transferências a São José dos Campos são estaduais, por tratar-se de um município industrial e relativamente populoso¹¹. Entretanto, este indicador deve ser analisado à luz do indicador Transferências/Receitas Correntes, a fim de verificar-se o grau de dependência do município desta fonte de receitas.

Este indicador mostra que o nível de dependência das receitas de transferências manteve-se estável durante o período, apesar de situar-se em patamares elevados (75% em 1980 e 80% em 1990). Ou seja, temos que, em 1990, aproximadamente 80% das receitas correntes eram oriundas das transferências, o que revela uma dependência elevada desta fonte, apesar de estável. (Avaliação 4)

¹¹. Veja a caracterização de São José dos Campos como município industrial em Wilhelm (1979).

Dívida Ativa/Receitas Correntes

A dívida ativa expressa, a grosso modo, o nível de "inadimplência" dos contribuintes em relação a tributos municipais. O nível ideal sugerido é que a relação Dívida Ativa/Receitas Correntes não ultrapasse de 5% a 7%. Percebe-se em São José dos Campos grandes oscilações durante a década, além de valores superiores ao ideal sugerido. Isto indica a ampliação dos riscos para a municipalidade, pois a Receita Arrecadada pode ficar abaixo dos níveis previstos devido a inadimplência, comprometendo o funcionamento da máquina administrativa. (Avaliação 2)

Diferencial entre Receita Prevista e Arrecadada

O diferencial entre Receitas Previstas e Arrecadada é tomado como um indicador de precisão na estimativa de receitas. No caso de São José dos Campos, este indicador ao longo da década revela a ausência de preocupação com precisão na estimativa de receitas, o que supõe o uso de técnicas de estimação inadequadas. Apesar de a maior parte dos anos a previsão ter sido "pessimista", ou seja, a receita arrecadada ter sido sempre maior que a prevista (com exceção de 1982), o uso de técnicas inadequadas de estimação de receitas pode refletir-se na administração fiscal e do orçamento de um modo negativo. (Avaliação 1)

Indicadores de Despesa

Despesas Totais per capita

A tendência das despesas per capita foi de crescimento, registrando um significativo aumento entre 1980 e 1990 (164%), sendo bastante superior à taxa de crescimento da receita per capita (107%). Essa tendência significa déficits fiscais crescentes, que colocam a saúde fiscal do município em risco, além de apontar para o fato de que a administração municipal não controla o lado dos gastos de suas finanças. (Avaliação 2)

Funcionários públicos por 100 habitantes

O nível máximo sugerido é de 1,5 funcionários para 100 habitantes. Nos anos analisados esta relação esteve abaixo desta proporção, indicando que não houve inchamento da máquina administrativa. (Avaliação 4)

Despesas de Custeio e Despesas de Custeio/Receitas Correntes

Em termos absolutos, as despesas de custeio do município cresceram quase 400% no período 80/90. Isto significa um aumento bastante elevado no nível de comprometimento dos gastos na manutenção da máquina administrativa, além de sugerir uma diminuição do grau de flexibilidade, ou margem de manobra para lidar com imprevistos, como demonstra o indicador Despesas de Custeio/Receitas Correntes. (Avaliação 2)

Indicadores de Posição Operacional

Saldo Orçamentário

O saldo orçamentário é aqui utilizado para indicar a posição operacional das finanças do município, e procura captar a habilidade do município em manter o orçamento equilibrado em bases crescentes. Os dados referentes a este indicador revelam uma situação de crescentes déficits orçamentários. A propósito, a tendência deficitária da década de 80 assemelha-se àquela verificada no período 1956-77, no qual observou-se apenas quatro exercícios com saldos orçamentários positivos (Wilhelm, 1979:99). Esta tendência revela ausência de controle na previsão e execução orçamentárias, além de colocar o município em uma situação frágil, na qual fica impossível responder rápida e adequadamente a desequilíbrios no fluxo de recursos. (Avaliação 1)

Indicadores de Endividamento

Dívida Total/Receitas Correntes

O indicador Dívida Total/Receitas Correntes revela que somente em 2 anos na década (1988 e 1990) a dívida total esteve sob níveis considerados administráveis, isto é, abaixo de 100⁴². O principal fator responsável pela diminuição desta relação foi o aumento de receitas após a Constituição de 1988, e não uma diminuição da dívida. Em termos reais, a dívida total cresceu 2,5 vezes na década de 80. O processo de endividamento do município tem origem na década de 70 (antes de 1970 as operações de crédito não eram significativas), época na qual as condições para a

⁴². Este valor é obtido calculando-se a fórmula (dívida total/receita total x 100). Quando este valor ultrapassa a 100, isto sugere a adoção de planejamento de longo prazo para reduzir tal proporção.

obtenção de empréstimos eram bastante raras (Wilheim, 1979:95).
(Avaliação 3)

Dívida Fundada e Dívida Fundada per capita

A evolução da dívida fundada parece não apresentar maiores problemas: houve oscilações durante o período, e não se pode estabelecer claramente uma tendência ascendente. O indicador Dívida Fundada per capita mostra uma tendência de estabilidade na dívida de longo prazo. Os cidadãos entraram na década de 90 exibindo quase os mesmos níveis de endividamento (US\$ 103 per capita) que no início da década de 80 (US\$ 107 per capita).
(Avaliação 3)

Dívida Flutuante

Por outro lado, a evolução da dívida flutuante indica tendência de crescimento rápido na década, passando de US\$ 6 milhões em 1980 para US\$ 46 milhões em 1990. Supõe-se que a dívida de curto prazo esteja sendo usada para o financiamento de operações, o que inclui o pagamento de empréstimos com recursos de novos empréstimos. Quando isso ocorre, e os dados indicam a persistência desta situação durante a década, o município dá indícios de estar enfrentando problemas financeiros. (Avaliação 1)

Inversões Financeiras/ Receitas Correntes

A razão Inversões Financeiras/Receitas Correntes pretende indicar o nível de serviço da dívida. O serviço da dívida torna-se um problema quando compromete uma parcela significativa de Receitas (acima de 10%), o que não ocorre no caso do município, cujos valores têm se mantido abaixo do valor recomendável, com exceção de 1984. (Avaliação 4)

Indicadores de Planta de Capital

Despesas de Investimento e Despesas de Investimento/Receitas Correntes

Estes indicadores permitem avaliar o modo como o município está realizando a manutenção e a reposição dos bens de capital públicos municipais. Os dados absolutos (Despesas de Investimento) específicos para São José dos Campos na década

mostram um compromisso estável da cidade para com este tipo de investimento.

No entanto, os valores relativos (Despesa de Investimento/Receitas Correntes) indicam um padrão que se repete nos períodos 80/85 e 86/90, isto é, há um pico de investimentos nos anos 1980 e 1986, após os quais o investimento decresce relativamente. Wilhelm (1979:97) salienta que o grande aumento dos investimentos municipais na década de 70 esteve associado à capacidade de endividamento. Na década de 80 esta correlação não é tão clara, apesar dos níveis de endividamento terem permanecido altos. Daí, depreende-se que o endividamento da década de 80 não foi canalizado para investimentos. (Avaliação 3)

Indicadores de Recursos e Necessidades da Comunidade

População e Taxa de Crescimento

A cidade de São José dos Campos é considerada um polo de tecnologia, cujo crescimento na década de 80 deu-se a partir do desenvolvimento de projetos de alta tecnologia¹³. Numa década em que não houve crescimento do produto do país, os indicadores da cidade que medem a variação populacional e a atividades econômica (veja tabela 4.2) indicam uma realidade distinta daquela do país. Tanto a população como atividade econômica (medida pelo consumo de energia elétrica da indústria e do comércio) cresceram no período 1980-90 acima de 40%, mais precisamente 54% e 42%. Nesse período a cidade enriqueceu, ao mesmo tempo em que o crescimento populacional determinou o aumento da demanda por serviços públicos.

O crescimento significativo da população do município na década de 80 implica num aumento de demanda por serviços públicos e também no aumento da capacidade do município em gerar receitas. Entretanto, as taxas de crescimento populacional começam a decair a partir de 1986. Supõe-se que esta evidência esteja relacionada ao desaquecimento da economia local no período (1986-1990). A indústria bélica e aeronáutica, carros-chefe da indústria local,

¹³. Sobre a natureza dos projetos de tecnologia desenvolvidos em São José dos Campos, veja "Pólo dinâmico de São José dos Campos", *Relatório Gazeta Mercantil*, 8/10/92, 4p. Para uma análise das finanças deste município no período 1956-77, veja Wilhelm (org.) (1979).

entraram em crise na segunda metade da década de 80, com impacto na atividade econômica e oferta de empregos. (Avaliação 4)

Atividade Econômica

Este indicador reflete o comportamento das indústrias de alta tecnologia instaladas no município. Em outras palavras, o rápido crescimento no período 1980-1986 (uma variação de 44%) e uma estagnação da economia local no período posterior estão vinculados ao desempenho destas indústrias.

No período 1986/90 o indicador reflete o período recessivo e de estagnação pelo qual o país atravessou, com efeitos não somente nas indústrias de tecnologia, mas também no restante das indústrias instaladas no local. (Avaliação 4)

A análise dos indicadores que compõem o Sistema Preventivo no período 1980-90 chama a atenção para os seguintes pontos: a) os elevados níveis das despesas de custeio, b) as despesas per capita sempre acima das receitas per capita, ocasionando a persistência de déficits orçamentários, e c) o rápido crescimento dos níveis de dívida flutuante. A combinação desses elementos pode gerar situações de estrangulamento nas finanças do município e, portanto, requerem a adoção de medidas corretivas no sentido de reverter as tendências apresentadas. Por exemplo, o quadro sugere a diminuição das despesas de custeio por meio da implementação de um programa de produtividade. Outras políticas corretivas serão discutidas na seção seguinte.

A Constituição de 1988 também teve um impacto visível e bastante positivo sobre as finanças do município. Em função do aumento das transferências intergovernamentais, observa-se um aumento significativo das receitas per capita. O aumento de receitas municipais possibilitou reduzir o tornar a dívida total do município administrável. Cabe salientar que a redução da proporção (Dívida Total/Receitas Correntes) deu-se mais em função do aumento das receitas do que de uma política direcionada para a redução do endividamento. O fato do município estar utilizando a dívida de curto prazo (dívida flutuante) como instrumento de captação de recursos indica que apesar do grande crescimento das receitas no período pós-Constituição, a gestão das finanças municipais é realizada de modo inconsistente, talvez devido à ausência de mecanismos de controle e de gestão financeira adequados. Nessa mesma linha de raciocínio, os déficits

orçamentários cresceram ao invés de diminuir como era de se esperar, o que sugere um desequilíbrio estrutural nas finanças municipais. Conclui-se que, não basta aumentar o volume de recursos destinados às municipalidades sem que haja uma administração fiscal e financeira consistentes. Caso contrário corre-se o risco de manter-se ou até agravar-se os problemas financeiros existentes.

4. Instrumentos

A experiência de municípios americanos mostra que o tipo de estratégia usada para superar a crise fiscal segue um padrão sequencial, em função da cultura política e da percepção dos administradores¹⁴. Inicialmente, nega-se a seriedade da situação e adia-se a tomada de medidas saneadoras. Dada a permanência do problema, são empregadas estratégias de "resistência e alongamento", traduzidas pelo esforço e ênfase no aumento de receitas e produtividade. Persistindo a crise, medidas de ajuste mais drásticas, como a redução de despesas e corte de pessoal são necessárias (Morgan & Pammer, 1986:77).

Em resumo, no trato de problemas de crise fiscal, adota-se estratégias de aumento de receitas, aumento da produtividade e redução de despesas¹⁵, nessa ordem. No entanto, as possibilidades não se esgotam aí. Dois outros tipo de estratégias devem ser consideradas, a saber, medidas de reorganização administrativa e recuperação da economia local, cujo o *timing* dos resultados é mais de longo prazo.

Além do fator cultura política, a estratégia fiscal a ser adotada difere em função da idade do município; as cidades mais antigas e industrializadas tendem a depender mais da tributação através de impostos, enquanto que cidades mais novas, como as situadas no "Sunbelt" americano, tendem a uma maior diversificação de suas receitas, concentrando-se em taxas e outras fontes de receita (Merget, 1981:7).

As tabelas 4.1, 4.2 e 4.3 referem-se a estratégias mais imediatas, consistindo de medidas passíveis de adoção e

¹⁴. Sobre a influência destes fatores na adoção de estratégias para combater problemas de crise fiscal veja Morgan & Pammer (1986).

¹⁵. Veja Morgan & Pammer (1986) e Wooldridge (1984).

implementação no curto prazo, a saber, estratégias de aumento de receita, de redução de gastos e de melhoria de produtividade.

TABELA 4.1

ESTRATÉGIAS DE AUMENTO DE RECEITAS

instrumentos
-procura de receitas em fontes alternativas
-aumento do impostos
-aumento de taxas de utilização
-atraso de pagamentos
-endividamento de curto e longo prazo
-reavaliação de ativos públicos
-venda de ativos públicos
-uso de superávits
-escaionamento da dívida (refinanciamento)

Fonte: Horgan and Pinner (1986)

TABELA 4.2

ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DE DESPESA

instrumentos
-corte de despesa
-cortes em programas e benefícios
-cortes em pessoal
-cortes em despesa de capital
-congelamento da contratação
-redução na oferta de serviços públicos (racionamento de serviços)
-redução da manutenção de ativos públicos

Fonte: Horgan and Pinner (1986)

TABELA 4.3

ESTRATÉGIAS DE MELHORIA DA PRODUTIVIDADE

Instrumentos
- melhoria na administração
- inovações técnicas
- redução de gastos com administração
- privatização de serviços públicos
- implementação de programas de produtividade (treinamento)

Fonte: Morgan and Palmer (1986) e Wooldridge (1984)

Notas: a) programas de informatização e profissionalização do quadro de pessoal são básicos para a melhoria da administração e conseqüente aumento da produtividade.

Quando se trata de aumento da produtividade, a inovação tecnológica, seja em sistemas ou produtos, pode consistir uma excelente oportunidade para o setor público. Por exemplo, Dortmund, cidade de 850 mil habitantes na Alemanha, teve corte em custos de manutenção e consumo de energia ao substituir as lâmpadas dos faróis de trânsito de 220v para 42v (Wooldridge, 1984:157). Há muito outros exemplos nos quais pequenas mudanças trazem grandes cortes nos custos.

A motivação e o treinamento de indivíduos como uma abordagem para o aumento de produtividade lida com vários elementos de motivação e a relação da habilidade com a função. Esta abordagem enfatiza a importância dos recursos humanos na organização como base de um aumento de produtividade^{1*}.

As estratégias até aqui apresentadas representam esforços para implementar ações que visam aperfeiçoar a estrutura existente. Entretanto, há um desafio maior para a administração pública: a reorganização administrativa.

^{1*}. Para uma discussão mais detalhada sobre estratégias de produtividade veja Wooldridge (1984).

TABELA 4.4

ESTRATÉGIA DE REORGANIZAÇÃO

A) Gestão Financeira/Instrumentos
-centralização da administração financeira
-adoção de sistemas integrados de contabilidade e finanças
-elaboração de relatórios financeiros
-mudança do regime de caixa para o de gestão (competência)
-elaboração de planos financeiros
-inovação nas técnicas de tesouraria (mudança do sistema administrativo, implantação da conciliação do caixa)
-aprimoramento da projeção do caixa, para evitar empréstimos de curto prazo
-previsão realista de receitas
-portfolio de investimentos
B) Orçamento/Instrumentos
-separação entre administração financeira e orçamentária
-aprimoramento do processo orçamentário
-implantação do orçamento programático
-elaboração de projetos de capital
C) Mecanismos de controle interno e externo/Instrumentos
-maior uso de auditorias independentes
-estabelecimento de medidas de performance
-melhoria da auditoria interna
-elaboração de relatórios de desempenho
-utilização de relatórios contábeis e financeiros

Fonte: Weinberg (1984)

A estratégia de reorganização administrativa tem como base implementar inovações que efetivamente aumentem o grau de sofisticação da administração financeira do município.

"Martin (1982:129-131), for example, has argued that archaic budgeting and financial policies often conceal the gravity of municipality's fiscal condition. So where a city has a more sophisticated system of planning and management we might expect to see a greater use of three forms of fiscal strategies." (Morgan and Pammer, 1986:83)

Esta estratégia pode ser implantada nas práticas de 3 áreas básicas: gestão financeira, orçamento e controle (interno e externo) do desempenho financeiro. Os principais instrumentos nessas categorias de reorganização financeira estão discriminados na tabela 4.4.

Se o problema do município está relacionado ao declínio econômico, cabe considerar outra estratégia que procure reverter a adversidade do ambiente econômico. Ao adotar medidas da estratégia de recuperação econômica o município passa a desempenhar o papel de agente ativo na promoção do desenvolvimento local, por meio de planos de atração e geração de novos negócios, programas de revitalização da economia local, entre outros. A tabela 4.5 ilustra alguns dos instrumentos possíveis quando o problema básico é o desaquecimento da economia local.

TABELA 4.5

ESTRATÉGIA DE RECUPERAÇÃO ECONÔMICA

Instrumentos
-planos de desenvolvimento econômico
-assistência a novas firmas com regulamentação local
-programa econômico de reversão de tendências dominantes
-programas de incentivo à plena utilização do pessoal do município, capital e recursos naturais

Fonte: Imman (1983)

Seja a nível local, estadual ou municipal, o setor governo do estado brasileiro faz maior uso das estratégias e políticas de aumento de receitas quando apresenta-se a problemática da crise fiscal. Estratégias como a redução de despesas, aumento de produtividade e reorganização administrativa são com frequência menos consideradas, limitando o campo de atuação e aumentando os custos sociais e políticos da recuperação das finanças. Em primeiro lugar, isto ocorre em função da cultura política, na qual os hábitos e percepção dos políticos e administradores dificultam a adoção de novos modelos de gestão. A falta de conhecimento acerca de modelos administrativos e técnicas desempenha o mesmo papel.

Por outro lado, uma parte de tal comportamento generalizado dos executivos públicos no Brasil pode ser creditado à Lei 4.320 de 1964, que impossibilita várias das estratégias de reorganização financeira que poderiam ser adotadas. Assim, a primeira medida para que se possa realmente tornar as finanças estatais mais eficientes, mantendo o nível ótimo de gastos sociais, é necessário que se mude a Lei 4.320, no sentido de torná-la mais flexível e adequada a realidades locais.

No entanto, há uma parte significativa de soluções que podem ser experimentadas antes que se mude a Lei, principalmente a nível local, para organizar as finanças, tornar todo o funcionamento da máquina mais eficiente e evitar que gerações futuras paguem pela inadequação das soluções tomadas no presente.

A implementação de programas de aumento de produtividade é uma alternativa viável, e uma das melhores maneiras de conseguir uma redução nos gastos de um modo indolor. Além disso, um programa de produtividade pode estar associado a um programa de profissionalização de categorias de funcionários e ter um objetivo secundário de aumentar a qualidade por meio de medidas de performance. A elaboração de relatórios de desempenho é importante neste sentido.

A alternativa de privatizar serviços públicos deve ser seriamente considerada, também no sentido de reduzir gastos e aumentar qualidade dos serviços. Desnecessário dizer que as alternativas de privatização (concessão, venda, etc) devem ser acompanhadas de estudos sérios de determinação dos termos desta privatização, a fim de não onerar ainda mais o cidadão.

Uma vez que grande parte dos municípios não sabe quantas ou quais propriedades possuem, deve-se realizar um levantamento e mapeamento muito completo e preciso dos ativos pertencentes ao governo local, bem como do uso e das taxas cobradas por seus usos. Trata-se de uma alternativa viável e que certamente determinará um aumento significativo de receitas, seja por aumento das taxas de utilização, venda ou leilão.

Deve-se começar a tratar com maior responsabilidade a questão da previsão de receitas e despesas. De um modo geral, e tal é verdadeiro para a quase totalidade dos orçamentos públicos, a receita é estimada de um modo otimista e a despesa de um modo pessimista. Trata-se de uma questão simples, e que depende apenas da percepção de que tal procedimento é perverso na medida em que determina déficits e impede a correta execução orçamentária. Descontando os efeitos do processo inflacionário brasileiro, que joga para cima as despesas e reduz a receita tributária (Efeito Oliveira-Tanzi), a prática de superestimar receitas e subestimar despesas contribui em larga medida para o caos financeiro e orçamentário reinante. A implantação do orçamento por programa e a modernização do procedimentos orçamentários são soluções viáveis¹⁷.

Do ponto de vista das soluções a serem adotadas, o sucesso de qualquer uma destas estratégias dependerá das características da cidade, da percepção dos executivos públicos, da comunidade política local e do grau de sofisticação gerencial. Entretanto, não há receita específica a ser seguida, pois os casos são específicos e requerem soluções sob medida para cada município.

5. Conclusão

O exame da situação do município de São José dos Campos revela características comuns da administração pública municipal, como a gestão financeira arcaica e inconsistente e a ausência de controle sobre as finanças municipais. A persistência e crescimento dos déficits orçamentários ao longo da década de 80, inclusive após 1988, também confirma a tendência do aumento mais que proporcional da despesas em relação ao crescimento das receitas. Este quadro coloca a necessidade de encontrar soluções

¹⁷. Sobre inovações em práticas orçamentárias, veja Ribeiro & Simon (1992).

de caráter institucional e gerencial para a questão da crise fiscal.

A legislação pertinente ao assunto favorece o comportamento irresponsável do executivo público, tanto no sentido de continuar a adoção de práticas inadequadas, como no sentido de recusar a adoção de ações que passem a corrigir o passado e recuperar as finanças. Em outras palavras, a situação presente estimula o endividamento e conduz à imobilidade perante ações saneadoras das finanças.

O controle mais estrito por parte de outras esferas de governo (Estado ou União) aumentaria as chances de manter as finanças saneadas, mantendo o município longe das manifestações de crise fiscal. Isso também traria consequências positivas para o déficit público. Por sinal, se não fosse tão usual a prática de rolagem de dívida, muitos municípios já teriam esgotado a sua capacidade financeira, colocando um pesado ônus aos cidadãos na forma de corte ou deterioração de serviços públicos.

É necessário encontrar mecanismos institucionais que por um lado coloquem restrições adicionais à capacidade de endividamento dos municípios, uma vez que as atuais restrições são inoperantes. Em consequência, a própria capacidade de realizar gastos maiores do que a arrecadação ficaria restrita, forçando os municípios a adotarem ações corretivas antes do aparecimento da emergência fiscal.

Numa outra instância, coloca-se a necessidade de modernização da administração das finanças públicas mediante o aumento do grau de sofisticação administrativa e financeira do município. Experiências em outros países tem demonstrado que práticas mais sofisticadas atenuam os efeitos dos ciclos e declínio econômicos sobre as finanças municipais.

Nesse contexto, atribuir a fatores externos a culpa pelo agravamento da situação financeira dos municípios é eximir a responsabilidade que cabe ao executivo público pelo gerenciamento do dinheiro público. Mais do que isso, é perpetuar a condição de mediocridade administrativa.

6. Referências Bibliográficas

- Haer, J. A. (1981). "Municipal Debt and Tax Limits: Constraints on Home Rule". *National Civic Review*, vol. 70, Abril 1981, p.204-10.
- Beck, J. H. (1987). "Municipal Government Use of Short-Term Debt: The Case of Cleveland". *Perspectives on Local Public Finance and Public Policy*, vol. 4, 1987, p.65-83.
- Cahill, A. G. and James, J. A. (1992). "Responding to Municipal Fiscal Distress: An Emerging Issue For State Governments in the 1990's". *Public Administration Review*, vol. 52, nº 1, Janeiro/Fevereiro 1992, p.88-94.
- Clark, C. and Walter, B. O. (1986). "City Fiscal Strategies: Economic and Political Determinants". *Research in Urban Policy*, vol. 2, 1987, p.89-114.
- "ENDIVIDAMENTO Difícil mas Possível" (1991). *Revista Dirigente Municipal*, Vol. 22, nº 3, Março 1991, p.20-22.
- Farnham, P. (1988). "Evaluating Urban Fiscal Conditions: The Urban Conditions Index versus Municipal Bonds Ratings". *Urban Affairs Quarterly*, vol. 24, nº 2, Dezembro 1988, p.268-94.
- "FINANÇAS Municipais" (1990). *Trevisan Conjuntura*, Junho 1990, p.25-47.
- Haddad, P. (1989) "O Que Fazer com o Planejamento Regional no Brasil na Próxima Década?". *Planejamento e Políticas Públicas*, vol. 1, nº 1, Junho 1989, p.67-92.
- Hughes, J. and Lavardiére, R. (1986). "Comparative Local Government Financial Analysis". *Public Budgeting and Finance*, vol. 6, Inverno 1986, p.23-33.
- Inman, R. P. (1983). "Anatomy of a Fiscal Crisis". *Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review*, Setembro/Outubro 1983, p.15-20.
- Lewis, C. W. (1981). *Finances in Connecticut's Large Cities*. Connecticut Government, Maio 1981, p.6-8.
- McPhail, N. K. (1985). "Steps to Success in Municipal Financing: How a Local Government Can Use New Financing Methods to Cut". *Public Management*, vol. 67, nº 7, Julho 1985, p.21-25.
- Merget, A. E. (1981). "Disparity and Diversity: Profile of City Finances". *Urban Data Service Report*, vol. 13, nº 8, Agosto 1981, p.1-10.
- Meneghetti Neto, A. (1991). "A Crise das Finanças dos Municípios das Capitais Estaduais (MCAPS): Os Anos 80". *Revista de Administração Pública*, vol. 25, nº 4, Outubro/Dezembro 1991, p.187-198.
- Morgan, David R. e Pammer Jr., William J. (1986). "Responding to Urban Fiscal Stress: The Case of Arkansas and Oklahoma Cities". *Research in Urban Policy*, vol. 2, 1986, p.75-88.
- Ribeiro, C. A. C. e Simon, W. T. (1992) "Práticas Orçamentárias Participativas: Um Estudo de Caso de Prefeituras Paulistas". *Texto para Discussão*, nº 16, Departamento de Planejamento e Economia, EAESP/ FGV, 1992.

Vicker, R. (1982). "Fairfield, California, Relies on Business Savvy to Raise Revenues in Wake of Tax Reform". *The Wall Street Journal*. 24 de novembro de 1982, p.36.

Weinberg, Mark (1984) "The Urban Fiscal Crisis: Impact on Budgeting and Financial Planning Practices of Urban America". *Journal of Urban Affairs*, vol. 6, Inverno 1984, p. 39-52.

Wilhelm, Jorge (org.) (1979). "Finanças Públicas Municipais: Um Estudo de Caso". *Serie de Estudos e Pesquisas* - 29, 1979. Secretaria da Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

Wooldridge, R. (1984). "Exemplary Practices in Local Financial Management: An International Perspective". *Public Administration Review*, vol. 44, nº 2, Março /Abril 1984, p.153-161.

Vicker, R. (1982). "Fairfield, California, Relies on Business Savvy to Raise Revenues in Wake of Tax Reform". *The Wall Street Journal*. 24 de novembro de 1982, p.36.

Weinberg, Mark (1984) "The Urban Fiscal Crisis: Impact on Budgeting and Financial Planning Practices of Urban America". *Journal of Urban Affairs*, vol. 6, Inverno 1984, p. 39-52.

Wilhelm, Jorge (org.) (1979). "Finanças Públicas Municipais: Um Estudo de Caso". *Serie de Estudos e Pesquisas* - 29, 1979. Secretaria da Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

Wooldridge, R. (1984). "Exemplary Practices in Local Financial Management: An International Perspective". *Public Administration Review*, vol. 44, nº 2, Março /Abril 1984, p.153-161.

TEXTOS JÁ PUBLICADOS

- n° 01 - A PRAGMATIC APPROACH TO STATE INTERVENTION THE
BRAZILIAN CASE
Luiz Carlos Bresser Pereira
- n° 02 - THE PERVERSE MACROECONOMICS OF DEBIT, DEFICIT AND
INFLATION IN BRAZIL
Luiz Carlos Bresser Pereira
- n° 03 - A TAXA DE SALÁRIOS NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
Domingo Zurrón Ocio
- n° 04 - ACUMULAÇÃO DE CAPITAL, LUCROS E JUROS
Luiz Carlos Bresser Pereira
- n° 05 - INVESTMENT DECISION AND THE INTEREST RATE IN NORMAL
AND EXCEPTIONAL TIMES
Luiz Carlos Bresser Pereira
- n° 06 - O IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES (IUT)
Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque
- n° 07 - ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DA VIDA EM SOCIEDADE
Robert Norman Nicol
- n° 08 - O DÉCIMO PRIMEIRO PLANO DE ESTABILIZAÇÃO
Luiz Carlos Bresser Pereira
- n° 09 - THE VANISHING MOTIVATION TO SOLVE THE DEBT CRISIS
Luiz Carlos Bresser Pereira
- n° 10 - CRIME, VIOLÊNCIA E CASTIGO
Robert Norman Nicol
- n° 11 - UM MODELO INTEGRADO PARA UNIVERSIDADES PÚBLICAS
Annibal Parracho Sant'Anna
Dani Gamerman (IM/UFRJ)
Hélio dos Santos Migon (IM/UFRJ)
- n° 12 - IMPOSTO INFLACIONÁRIO E EFEITO OLIVEIRA-TANZI: UMA
VERSÃO COMBINADA
Paulo Roberto Arvate
- n° 13 - WAGES, EFFICIENCY AND LABOR MARKET REGULATION IN AN
INFLATIONARY ENVIRONMENT
Guillermo Tomás Málaga
- n° 14 - OS KEYNESIANOS NEO-RICARDIANOS E OS PÓS-KEYNESIANOS
COMENTÁRIOS A AMADEU E DUTT
Antonio Carlos Alves dos Santos

- nº 15 - THE RECENT BRAZILIAN TRADE LIBERALIZATION IN
HISTORICAL PERSPECTIVE
Gesner Oliveira
Marcelo Allain
- nº 16 - PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS PARTICIPATIVAS
UM ESTUDO DE CASO DE PREFEITURAS PAULISTAS
Carlos A. C. Ribeiro
Walter T. Simon
- nº 17 - LIBERALIZATION AND DEMOCRATIZATION IN THE CONTEXT
OF A WEAK STATE AND A WEAKER CIVIL SOCIETY
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 18 - LATIN AMERICA AND EASTERN EUROPE
ECONOMIC REFORMS IN ABNORMAL TIMES
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 19 - WAGE POLICIES AND LABOR TURNOVER
AN EMPIRICAL ANALYSIS OF THE BRAZILIAN DATA
Guillermo Tomás Málaga
- nº 20 - MODELOS HIERÁRQUICOS DINÂMICOS E PREVISÃO
DO VALOR AGREGADO
Annibal Parracho Sant'Anna
- nº 21 - A EXPERIÊNCIA RECENTE DE ESTABILIZAÇÃO E AJUSTAMENTO
NO MÉXICO: ASPECTOS RELEVANTES PARA A ECONOMIA
BRASILEIRA
Gesner Oliveira
- nº 22 - UM MESTRE DA ECONOMIA BRASILEIRA
IGNÁCIO RANGEL
Luiz Carlos Bresser Pereira
José Márcio Rego
- nº 23 - PRIVATIZATION THROUGH INSTITUTIONALIZATION,
WHEN IT IS NECESSARY TO CREATE THE MARKET
AND THE STATE
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 24 - CRISE MONETÁRIA, REFORMA FISCAL E DOLARIZAÇÃO
DA ECONOMIA
Paulo Nogueira Batista Jr
- nº 25 - RECORDAR É VIVER: A QUESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS
REAIS, ABERTURA DA ECONOMIA E SEUS EFEITOS SOBRE O
CONSUMO E INVESTIMENTO INTERNO
Paulo Roberto Arvate

Importante

Trata-se de uma versão preliminar de um trabalho a ser publicado oportunamente, estando, pois, sujeito a alterações, razão pela qual nenhuma parte deste poderá ser publicada sem a prévia autorização de seu autor.

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas

Departamento de Planejamento e Análise Econômica Aplicados à
Administração (PAE)

Avenida Nove de Julho 2029
São Paulo CEP 01313 Tel.: (55)(11) 2842311
BRASIL